

〔調査報告〕 「平成の大合併」と地域自治組織 —— 検証・評価のための上越市における基礎調査 ——

桑田 但馬*

キーワード 市町村合併、都市内分権、地域協議会、住民自治組織、総合事務所

1. はじめに

「平成の大合併」は明治および昭和の大合併に比べて、平成のわずか数年間に大量の市町村合併が成立し、人口小規模町村が大幅に減少したことを指して呼ばれるが、その検証、評価が進んでいる。シンプルに言えば、合併の目的を達成していれば、合併が良かったという評価になり、そして、合併施策の効果に応じて評価の程度が導出される。しかし、総務省や県の検証・評価、学会におけるシンポジウム等をみれば、合併の検証方法は様々であり、その評価も収斂していないが、検証・評価の出発点となる合併目的を矮小化する、あるいはそれに関して十分に議論しないケースが少なくない。

「平成の大合併」の状況を振り返ると、最多の合併ケースは市町村の合併に関する研究会(2008)によれば、人口小規模町村どうしあるいは中山間地域(市町村)どうしの合併であるが、筆者は合併の検証・評価にかかわって、このケースに焦点を当てた研究をいくらか発表してきたので¹⁾、本論ではそれ以外のケースに焦点を当てる。日本都市センターの「合併に関するアンケート調査」では合併した市を対象にして、合併理由・目的で「強く意識した」項目を問うているが、最多は「地方分権の推進」であり、突出していた²⁾。しかし、「地方分権」の内容は明らかでないが、合併効果を問う項目の設定は団体自治の側面に偏っており、その文脈での解釈が意図されている。

本論の目的は、団体自治というよりも住民自治(狭域自治)の側面に焦点を当て、新潟県上越市のケーススタディを通して、合併自治体とくに「周辺地域(地区)」となった旧町村における住民自治の強化に関する課題を整理するための素材を得

ることである。ここで住民自治の強化とは、地域(住民)の代表機関(首長と議会)による自治権の行使に対する住民参画の保障と拡充を指すが、自治体と住民の協働の場づくりと推進、地域自治組織等の自律的・自己統治的な活動の推進も含めて、行政運営やまちづくりにおける自治体、地域住民、地域自治組織などの主体間の関係から広く捉えておく。

今後、政府(国)や自民党(与党)の過去の動向にみるように、道州制の推進に関わって大合併の第二弾が起こりうる。また、道州制と町村に関する研究会(2010)で明らかになったように、町村の20%弱が合併希望である。これとは逆に、総務省(2010)で言及されているように、各種アンケート等によれば、住民の反応としては相対的には合併に否定的評価がなされている。こうしたことに鑑みれば、本論は人口規模の大小にかかわらず、合併を選択した自治体だけでなく、そうしなかった自治体にとっても重要な意義を持つ。

2. 「平成の大合併」の検証と住民自治

(1) 「平成の大合併」の検証・評価

総務省の要請で結成された「市町村の合併に関する研究会」の2006年、07年、08年の研究成果は、合併の最大効果が財政の経済効率化および行政の広域経営化を軸とした行財政基盤の強化であることを強烈に印象付けるものとなっている。しかし、総務省(2010)では「多くの合併市町村において、合併の評価は大きく分かれている」とし、「特に、行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、各種アンケート等によれば、住民の反応としては、『合併して悪くなった』、『合併しても住民サービスが良くなったと思わな

* 岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

い』、『良いとも悪いとも言えない』といった声が多く、『合併して良かった』という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている」という記述がみられる。

次に、県の合併検証・評価である。岩手県市町村合併推進審議会の「合併市町村における合併効果の検証及び合併協議会設置の勧告のあり方に関する答申」（2008年3月）は県内全ての市町村長に対するヒアリングの結果および合併、非合併の市町村間の比較を踏まえているが、既に行財政面で総体的に合併効果が発現していることを非常に強調している。合併市町に対するアンケートではほぼ全てが「地域の知名度向上、イメージアップ」について合併効果がみられると回答している。また、岩手のケースに限らず、県や合併市町村が決まって合併効果に挙げる点が議員や特別職、職員の定数や給与等の削減による人件費の縮減、住民サービスの高度化・専門化に向けた組織・体制の整備である。

これに対して、熊本県（市町村総室）の「合併効果の検証結果について」（2008年3月）では合併市町村に対するアンケート調査（行政の視点）と住民モニタリング調査（住民の視点）、住民生活関連指標の検証などが行われている。合併の総合評価は住民モニタリング調査では「（ある程度）評価している」38%（合併市町村60%）、「（あまり）評価しない」21%（同0%）に対して、「まだ評価できる時期ではない」が41%（同40%）で最大である。また、個別の評価については住民モニターの見も随所に取り上げられている。

埼玉県（地域政策課）の「埼玉県の市町村合併―『平成の大合併』の現状と課題―」（2011年1月）は合併市町に対するアンケート調査等や県政サポーターアンケート³⁾にもとづく。新潟県（市町村課）の「新潟県『市町村合併の中間評価』―現時点で把握される市町村合併の効果や課題―」（2011年5月）も類似の手法であるが、県民アンケートでは大半の問いで評価を下すまで至っていない割合が高い。以上の2県のケースはいずれも合併効果が目立って強調されているわけではない。

長崎県合併効果等研究会の報告書（2010年2月）は検証・評価メンバーに自治体職員以外の者

が含まれ、また地域住民、元合併協議会委員・事務局職員に対するアンケートの実施の点で他の報告書とは異なるが、合併効果を積極的に発信するものの、以下のような地域住民等の評価を踏まえて、岩手のケースほど強調するまでには至っていない。地域住民の合併の総合評価は「（ある程度）評価している」30.8%、「まだ評価できる時期ではない」15.3%に対して、「（あまり）評価していない」が47.9%で最大である。周辺地域に限ると、「（あまり）評価していない」が65.4%に及ぶ。ただし、合併効果をさらに発現していくための課題と今後の取組みが提言されている。

以上の県の検証・評価に対して、全国町村会はこれまで行財政面に限らず、様々な分野における町村の工夫した取組みを発信しているが、「平成の大合併」に関わって合併、未合併の市町村の実態を徹底的に調査し、合併による様々な弊害が合併の成果よりも顕著にあらわれていることを明らかにした。そして、包括的な検証はいまだ不十分であることを主張し続けてきた。全国町村会（2008）では合併市町村の本庁関係者、旧町村関係者、議会関係者など様々な関係者に対するヒアリング、さらに合併していない町村に対するヒアリングも踏まえて、これまで育まれてきた「地域共同体社会」の取組みの重要性を指摘し、その推進のために①手触り感のある範囲の確保、②地域独自の価値観、③市町村内分権の視点が強調されている。具体的な方策として、①地域自治組織の活用と改善、②地域観察力をもった職員の育成、③支所機能のあり方の問い直しがあげられている。

(2)「平成の大合併」を巡る住民自治の位置

以上のように、合併の検証方法は様々であり、評価にも大きな違いがみられる。しかし、合併自治体の捉え方については総務省や熊本県、新潟県などをみれば、合併自治体が合併方式あるいは人口規模、地域特性などで類型されずにひとまとめにされている点で共通している。本稿では既述のように、人口小規模町村・中山間地域どうしの合併以外のケースに着目している。さて、合併の評

価は行政側と住民側、中心部となった自治体と周辺部となった自治体の間で大きく分かれている。いずれも後者から相対的に合併に否定的評価がなされているが、なぜなのか。これは平成の大合併が団体自治の強化に主眼が置かれ、住民自治の強化を制度的に保障するような観点が希薄であったことによる。

住民自治の強化を制度的に保障するような観点が希薄であったのは、市町村合併を地方分権改革の主な手段としたことと深く関わる。西尾(2013)は「地方分権改革の一連の流れのなかでも、とくに『平成の市町村合併』の推進は、地方分権推進委員会が当初は予定していなかったにもかかわらず、外(与党=自民党…筆者)から強く要請され、第二次勧告(1997年7月…筆者)に至ってこれに最初のゴーサインを出してしまう結果になってしまった問題なので、その結果には殊更に強く責任を感じている」(p. 255)と述懐している。そして、「市町村合併と分権改革が同時並行で進化したこと、これがその後の事態を非常に複雑なものにした一因であった」(p. 69)と述べている。

大森(2008)は「市町村は、『平成の大合併』の掛け声の下、第一次分権改革の成果を行政実務の現場で発揮する暇もなく、合併という自治体としての存否に係る決定に追い立てられることとなったのである」(p. 85)と批判しており、この点は多くの研究でも指摘されている。

西尾(2013)は「地方分権改革の『究極』目的は、住民の広い意味でのまちづくり活動を活性化させること」であり、「あくまで『住民自治の拡充』なのである」と述べているが、地方制度調査会会長などの要職に就いてきた西尾は2013年7月に日本自治学会主催シンポジウムで登壇した際に、地方分権推進委員会(委員)の活動を振り返って、地方6団体からの要望事項は「団体自治を強化するという側面の要望がほとんどすべてで、住民自治の側面について、こういうふうに変えてほしいというのはゼロだったと言っていいです」、「ですから我が委員会もそれを取り上げなかった。どうしても団体自治に偏った改革で基本的な勧告はできあがった」(「日本自治学会2013

年度活動報告集」)と述べている。

こうして団体自治の強化の文脈で市町村合併が推進され、そのプロセスで住民自治の強化や自治体と住民の協働推進に注意が払われ、地域自治区等が提示された。「平成の大合併」の検証・評価という場合、「地域自治区」や「合併特例区」の法制化された地域自治組織も含まれることになるが、人口小規模町村・中山間地域どうしの合併のケースではそれらがほとんど設置されていない。したがって、それ以外の合併ケース、つまり本稿が対象とする合併ケースで地域自治組織の役割や機能などに注目しながら、合併後の住民自治の強化状況を問うことになる。

(3) 住民自治に対する評価

次に、総務省の市町村合併の論理を踏まえて、合併自治体と地域住民の関係から合併検証・評価に関わる論点をあげれば、人口増大により住民の声が届きにくくなるのではないかという点については、地域自治組織の設置が提起されており、その制度と運用をどうするかが問われる。これに対して、批判的なスタンスから複層化のマイナス面、つまり意思決定や意思疎通、役割分担や権限配分の仕組みがうまく構築できずに機能しないことが指摘される。

中心部と周辺部の格差が増大するのではないかという点については、新自治体建設計画における地域の配慮による均衡発展の施策があげられ、その内容が問われる。他方で、批判的なスタンスから、それが積極的に実施されないことが指摘される。

市役所が遠くなり不便になるのではないかという点については、総合支所の設置や分庁化による充実があげられ、その体制や施設が問われる。これに対して、批判的なスタンスから、行政サービスの低下、職員・部署の大幅な削減や地域経済・社会に与えるマイナスの影響が指摘される。

こうした論点には、住民アンケートからも批判的に捉えることができる。「埼玉県の市町村合併」における県政サポーターアンケートの結果によると、「地域の声は合併前と比べて行政へ反映されていると思いますか?」という問いでは、「(十分・

ある程度)反映されている」17.0%、「変わらない」35.6%に対して、「(あまり)反映されていない」が32.3%である。「『長崎県合併効果等研究会』報告書」では「住民の声の反映」について「(少し)届きにくくなった」は編入合併(ケース)19.3%に対して、編入・周辺地域50.5%、新設合併(ケース)47.7%、新設・周辺地域58.1%である。

「新潟県『市町村合併の中間評価』」における県民アンケートでは「合併によって中心部だけが良くなり、周辺部は取り残された」について「(どちらかと言えば)そう思う」40.0%、「どちらとも言えない(わからない)」36.4%である。これに対して、「市役所や町村役場が遠くなって不便になった」について「(どちらかと言えば)そう思わない」は42.1%に及ぶが、こうした類の問いに関しては、「取組事例と効果」、「今後の課題と対応等」のいずれの項目においても、ほとんど記載されていない。つまり、取組や対策としては限られているということであろうか。

「新潟県『市町村合併の中間評価』」では「住民参加の新しいまちづくり」について合併団体アンケートを踏まえて「合併を契機に、まちづくりへの住民の参画、住民と行政との協働によって、地域を活性化していこうという取組が始まっている」とする一方で、「まちづくりに住民の力が活かされるよう、地域自治組織を設置するほか、コミュニティ協議会など新たな仕組みを構築しての対応や、市民の自主的な活動に補助金を交付するなど財政支援をしている団体も多いが、住民の理解などをもっと高めていく必要があるとも考えられている」と述べられている。ただし、「今後の課題と対応等」はほとんど記載されておらず、これについても対策としては限られているのか否か、行政の役割は限定的でよいのか否かが重要な論点になりうる。

全国町村会(2008)は合併市町村に対するヒアリング(行政に限らない)から今後の課題と展望について「住民自治の拡充」に関するコメントが最多であることを示す。ただし、合併検証にあたっては、「行政と住民の連帯意識の低下、住民自治の衰退への対応の必要性は、各市町とも強く認識

しているが、対応策についてはさまざまである。住民への支援を厚くすることにより、自治機能強化を図ろうとする動きもあれば、住民に対する説明の徹底、懇談の場の設定により、行政と住民相互の連携強化を図る取り組みもある」と整理されている。熊本県の「合併効果の検証結果について」では合併市町村に対するアンケートから、合併後に実施している地域振興策について「地域のコミュニティ活動を行う団体への支援」が最多である。このことから住民自治の拡充についていろいろ実践されているとすれば、個々でみてもそうなのか、量的、質的な側面が問われることになる。

(4) 地域自治組織を巡る論点

「地域自治区」や「合併特例区」は2004年の地方自治法や合併特例法の改正によって設立することができるようになったが⁴⁾、合併後の自治体から一定の区域に対して権限や財源が移譲され、周辺化するのを恐れる人口小規模町村の不安の声に応えたり、都市部の自治体で弱まっているコミュニティ単位での「小さな自治」を再生、構築したりすることを狙いにしている⁵⁾。また、合併自治体の議員について定数が縮減されるなかで、選出枠が大きく減少したり、ゼロになったりすれば、別の形で地域の声を出していかなければならない。2014年4月現在、一般制度の地域自治区は15団体(145自治区)、合併特例の地域自治区は30団体(65自治区)、合併特例区は2団体(3特例区)であり、後2つのタイプは有期(的)制度であるために、その数は減少している。

「地域自治区」や「合併特例区」を法定の地域自治組織と呼び、自治会や町内会などの住民自治組織と区別して呼ぶとすれば、法定の地域自治組織(以下、単に地域自治組織と呼ぶこともある)の存在意義については大きく異なる主張がみられる。一方では、それが合併の円滑化を図るための便宜策にすぎず、地域内(自治体内)分権の役割を果たし得ない、あるいは今井(2003、2013)にみるように合併の「落としどころ」としてしか機能しない、あるいは合併の「ソフトランディング対策」であって、広域化のデメリットを本質的に

回避するものではないという指摘がある。後藤・安田記念東京都市研究所（2013）も消極的な評価を下している⁶⁾。全国津々浦々の自治体担当者が「〇〇協議会」といったような自治組織を画一的に立ち上げようと奔走する現状に疑問を持ち、また、「狭域自治の担い手とされた地域自治組織の『不活性化』は、平成の市町村合併の性格を読み解く上で重要である」と提起する⁷⁾。

他方で、こうした指摘の便宜的側面を一定認めつつも、住民自治拡充の観点から地域自治組織の制度的可能性を探求する主張もある。例えば、岡田・石崎（2006）は自治体内において住民の生活領域に対応した分権化と住民自治の実践を図ろうとするならば、有力な選択肢のひとつとなると述べている（はしがき）。上越市をはじめ多様なケースをみると、その可能性は大いに高まることが示唆される。全国町村会（2008）も地域自治組織の重要性を提起しているが、合併特例区は合併による激変緩和措置としての位置づけが強いと認識している。また、国際比較の視点で地域内（自治体内）分権の担い手として機能しているケースとの違いを指摘し、制度見直しの余地を見出している研究もある。

地域自治区や合併特例区は全国レベルで合併件数に比してそれほど設置されていないが、山崎（2014）はその理由について次のように説明している。「理由のひとつとして、自治体内をくまなく区分するという一般制度としての地域自治区の制度設計が、導入に際して高いハードルとなっていることが考えられる。同じ自治体のなかでも、地区によって主体としての力量に差があるという事情にくわえて、中心となる旧市に周辺の旧町村が事実上編入されるかたちで市町村の合併がおこなわれた場合、旧町村では、合併後の補償措置として地域自治区が求められたとしても、旧市の住民にはその必要性が感じられず、導入に消極的であるという事情もあろう。

だが、より根本的な問題としては、日本では、いままでに少なくとも3度の『大合併』がおこなわれたことで、住民にとってもっとも身近な地域コミュニティの範域（典型的には、単位町内会の

範域）と、基礎自治体（市町村）の範域とが大きく乖離しているだけでなく、この両者の中間にも、社会的に意味をもつ地域単位が重層的に存在しているにもかかわらず、こうした地域社会の重層的な構成に、地域自治区の制度が必ずしも対応していない点を指摘しなければならない。くわえて、『明治の大合併』や『昭和の大合併』では、合併後の狭域自治を制度的、恒常的に保障するという発想すらなかったことから、自治体内分権という考え方が、一般的には、まだ、あまり理解されていないことも考えられる。」

他方で、次のような状況がある。自治会とその連合会組織の階梯はいまや3～4層にまで達することが一因となって、地域自治区や地域協議会といったコミュニティ単位の住民協働の仕組みの組織と運営が一層難しくなっているが、会長をはじめとする役員が多忙になる一方で、過疎化や高齢化によって役員のなり手がいないといった問題が生じている。このような消極的な現状把握に疑問を呈する見解もあるが、いずれにせよ地域自治区（の廃止）を選択しないのであれば、合併によって広域化した新自治体のなかで、いかにして地域内分権（自治体内分権）を進めるか、あるいは住民自治を活性化させるかが、いわば「動ける」組織の活動促進とその条件整備とあわせて重要課題となり、それらのあり方に関心が向けられることになる。そして、その際に、地域自治組織（地域協議会）と自治会・町内会、合併市当局・総合事務所（支所）などの主体間関係の視点がきわめて重要になってくる。

最後に、法にもとづかない地域自治組織に目を向けておく。中川（2011）は「地域自治区」や、そこに設置される「地域協議会」とは全く異なる「住民自治協議会」という方式に着目し、それは「小型の議会的機能と行政的機能を併せ持つ『近隣政府』を目指すものである」(p. 52)⁸⁾と説明する。「住民自治協議会」の事例が様々な人口規模の市を対象にして取り上げられ、そのなかに三重県の伊賀市と名張市の地域自治システムが含まれている。例えば、合併後の伊賀市では2004年12月に「伊賀市自治基本条例」を制定し、おおむね小

学校区単位を基準とする、いわば「新住民自治組織」の住民自治協議会に市長の諮問に応じる答申機関、市の事務の執行等に関する提案機関、市の重要事項に関する同意機関、地域の役割分担に関わる決定機関としての位置づけを与えている。また、地域まちづくり計画の策定があげられ、市はそれを尊重することになっている。この協議会には意思決定を担う運営委員会と主に事業実施を担う実行委員会があることにも言及しておく。

3. 上越市の地域自治区・地域協議会

本節では上越市のケーススタディを通して、合併自治体とくに「周辺地域（地区）」となった旧町村における住民自治の強化について検討する。ここでは地域自治区・地域協議会に焦点を当てるが、上越市のそれは住民自治の強化に関していわば「到達点」を示すケースとして注目されており、先行研究を整理し、最新の動向（2015年3月等に現地訪問）を踏まえたうえで分析を進めていきたい。

(新)上越市は2005年1月に旧上越市と13の町村の編入合併により誕生し、人口20万人(2015年2月末現在)、面積973km²である。13町村とは東頸城郡安塚町、同浦川原村、同大島村、同牧村、中頸城郡柿崎町、同大潟町、同頸城村、同吉川町、同中郷村、同板倉町、同清里村、同三和村、西頸城郡名立町をさし、人口は最少で大島区1,756人、最大で柿崎区10,285人となっている。合併当初は旧町村だけに合併特例法にもとづく地域自治区が設置され、そして、2009年10月から旧市を含め市全体に地方自治法にもとづく地域自治区(一般制度)が設置されている。地域自治区は28区(旧市15区)で構成され、その制度間の移行は全国初であった⁹⁾。

地域自治区に設置される地域協議会（市長の附属機関）の役割は、①市長等からの諮問事項等について審議し、意見を述べる、②区域内の課題について自主的な審議を行い、意見を述べることである。なお、区域内の公の施設の設置・廃止や管理のあり方等、総合計画のうち地域自治区の区域

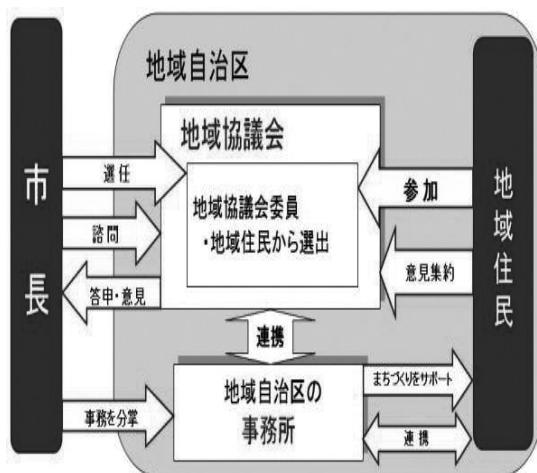


図1 地域自治区のイメージ

(出所) 上越市ホームページから転載

に係る重要事項の決定・変更などについて、市長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないことになっている。地域自治区の事務所として、旧町村には「総合事務所」が設置され、旧上越市には「まちづくりセンター」が3箇所（1事務所で4～6区を所管）に設置されている¹⁰⁾。

(1) 先行研究

上越市の合併に関する先行研究のなかで先駆的ケースとして評価されているのが、地域自治区・地域協議会である。岡田（2006）は「第一に、地域自治組織の要となる地域協議会の委員が、『公募・公選』制によって選出されている」、「第二に、地域協議会の実質的な権限が行使できている」、「第三に、地域協議会と地域自治区に加えて、当該自治区にある住民が組織をつくり、まちづくりに取り組む体制を構築している」、「第四に、上越市では、現行の地域自治組織を合併特例法の期限切れ後も延長、拡充する方向で検討している」点をあげている。

また、宮人(2006)は①全国初の「準公選制」による地域協議会の設置、②旧町村単位のNPO等の自治組織創設を最大の特徴と位置づけたうえで、「上越市のような、地域協議会の委員選出における住民選挙制度の採用は、地域協議会の民主主

義的な正当性と権威性を高め、こうした住民自治の強化に資するものとなる」、『準公選制』の地域協議会は、既存の行政と議会のチェック・アンド・バランスの機能を補強し、それを活性化する役割を果たすといえよう」と積極的に評価している。

こうしたいわば初期の分析に対して、上越市に設置された、大学教員を中心とする都市内分権および住民自治に関する検証組織の報告書を整理すれば¹¹⁾、公募公選制を含め全般の到達点を確認することができる。そのうち最新報告に位置づけられる上越市地域協議会検証会議（2015）における委員選任のあり方に関する検証は次のとおりである。『市の施策に関する重要事項』を審議するのが地域協議会である以上、公募公選制によって、住民の意思を代表する性格を制度的に保障することは不可欠である。かりに『公選』が実施されなくても、地域協議会が事実上おこなっている公共的な意思決定の担い手としてふさわしい委員を、開かれたかたちで選ぶしくみが存在することで、地域協議会の正統性が担保されるだけでなく、新しい担い手に活躍の場を提供している。ただし、『公選』がおこなわれていない現状を考えると、委員への応募者を増やすためにも、もう少し実現しやすい方法が考えられてよい。公職選挙法に準じた現在の方法をもう少し緩和することが、今後検討されるべきである。』¹²⁾

これに対して、佐藤康行（2013）は公募公選制について、2009年の委員公募の際に、立候補者が大幅に不足し、選任投票の実施自治区ゼロという事態に陥ったが、「その理由は、地域協議会は行政から諮問された事案を了承する場にすぎないことにくわえて、委員の報酬がないからである」とし、「このように、上越市主導で組織されてきた地域協議会は地域自治組織として十分に機能していないことがわかる」と批判している。

地域自治区全般に目を向けると、ベテランの上越市議であり、議長を経験するとともに、政策法務アドバイザーとしての顔も持つ石平（2010）は全国（国）レベルおよび上越市の立法過程や制度運用の実態を丁寧に整理、分析している¹³⁾。上越市の地域自治区については『選挙』と『無報酬』は『上越市方

式の生命線』であり、自治体憲法（自治基本条例）にも謳った重要な事項」（p. 139）であると確認したうえで、地域活動支援事業等の地域（協議会）向け財政配分の再編、15区の事務所機能の強化と全市の平準化、事務所長の多様な任用と実質的権限強化・「合議」の原則廃止、地域協議会の実質的権限強化、委員の（個別）調査・研修上の予算措置、委員の追加選任の原則未実施による自主自立性の醸成といった課題を提起している。

地域協議会の権限強化については、『達成感ややりがい』の問題であり、その点については、『住民への認知度を上げる』こととともに、『早め早めの情報提供や意見聴取』など、方針を示す前の協議や『地域協議会の意見に対する迅速な対応』、すなわち委員が（当該地区の）市政に参画していると感じられるほどに『打てば響く』対応がなされることが必要であろう。そのような対応がなされることによって、制度的には諮問審議権や意見具申権だとしても、実質的にはそれを越えた同意権や決定権に近いものとして委員に実感され、やりがいや達成感も相当程度高まってくるものと思われる」（p. 160）と述べている。

上越市地域協議会検証会議のメンバーを執筆者とする山崎・宗野（2013）も秀逸である。地域自治区の特徴を整理したうえで、「15区」から3区、「13区」から三和区、大潟区、安塚区、浦川原区など6区のケーススタディを行い、その課題と展望が提示されている。すなわち、「自治体内の公共サービスの提供を行政とともに担う責任ないし義務」という意味での「協働」よりも、「自治体の公共的意思決定に関わることのできる権利」という意味での「参加」に力点が置かれたシステムを備えていることから「参加型」の典型と特徴づけられている。そして、「参加型」の変化のきざしを、「地域を元気にするために必要な提案事業」から読み取り、次のとおり、根本的な点を指摘する。「このような地域協議会のあり方は、第27次地方制度調査会答申にいう『地域社会における協働の活動の要』として期待されてきたものと合致するところではある。この意味で、『提案事業』は、地域自治区制度の構想の出発点を再確認させるも

のである。他方で、地域自治区にかかわる意思決定の一翼を担ってきた地域協議会にとっては、『協働の活動の要』としての期待は、みずからの役割の再考を迫るものとなりうる」(p. 222)。

同書の牧田論文では地域協議会の過去と現在の委員全員を対象とするアンケートを実施しており、興味深い。大多数が地域自治区制度を必要とするなかで、委員の選出方法が公募公選であることについて13区で「(どちらかといえば)賛成」が81% (15区82%) で圧倒的な支持を得た。「権限は十分か」という問いに対して「(どちらかといえば) そう思わない」が73% (同42%) に及び、また「地域自治区制度は機能しているか」については「(どちらかといえば) そう思わない」が61% (同47%) となったが、「自主的審議の機能を十分に果たしているか」については「(どちらかといえば) そう思う」が52% (同50%) で「(どちらかといえば) そう思わない」の48% (50%) をわずかに上回る。他方、「町内会との関係は良好か」については「(どちらかといえば) そう思わない」が73% (同62%) となり、「市議会議員との関係は良好か」についてもそれが71% (同84%) に及び、試行錯誤が続いていることが示唆される¹⁴⁾。

上越市地域協議会検証会議 (2015) における課題提起の特徴も整理しておく。市当局や地域協議会から出された検証項目案あるいは検討課題、個別意見を精査したうえで、制度上の課題 (諮問のあり方、地域協議会の委員資格、委員の選任方法)、運営上の課題 (自主的審議などの活性化策、地域協議会と住民や各種の住民団体との関係、委員への応募者の増加策など)、その他の課題 (地域協議会の認知度の向上など)、地域協議会と市議会の関係という検証の大枠が設定されている。これらのなかで最も紙幅を割いているのが、委員への応募者の増加策であり、市民が、地域協議会を知る (認知段階)、関わりたいと感じる (感情段階)、実際に関わる、さらには委員になる (行動段階) という展開を意識して、①地域協議会の魅力度向上、②応募しやすい環境づくり、③幅広い情報発信による認知度向上をセット

で考えること、また、そうした取組みの結果として実際に行動を起こす、④地域内での人材育成が重要となるとしたうえで、具体的な考え方が整理されている。

地域協議会の機能強化について、実施事業の議論や意思決定が統一的な基準や優先順位に沿ってなされるためには、各区に固有の地域ビジョンの策定が必要であろう。各区の問題や課題を洗い出し、広く意見を拾い上げ、区の将来像を描くこと、そして、それが「総合計画」の「地区別計画」として位置づけられることが望ましいとする。そのうえで、各区に一定の予算枠を割り当てる「地域予算」の制度を優先的に創設し、地域協議会が使途を決定する。これは実現までのハードルが高く、なかなか実現しない「地域を元気にするために必要な提案事業」の実質的な補完策となる。また、地域自治区や民間の諸団体の独自の事業や活動については将来的には、各種の委託金も包摂した「一括交付金制度」を創設し、その使途と配分額を地域協議会の審議に実質的に委ねることもありうるとする。

地域自治区の評価にあたっては次の点に注意を払う必要がある。意思決定機能をもつ地域協議会に対して、事業実施の主体はどうなっているのか。旧13町村では合併前の2004年3月から合併後の06年5月までに、旧町村 (地域自治区) 全域を活動エリアとし、まちづくり全般を手掛ける住民組織が設立されている。2008年末まではNPO法人2に対して任意団体が11であったが、再編成が進み、14年4月現在、NPO法人は6に増加していることが特徴的である。各団体の設立の経緯や設立後の活動内容は必ずしも同じではないが、その多くは旧町村時代の地域づくり事業や親睦事業などを引き継いで実施している。

旧安塚町では町が合併前に提起した住民自治組織の再構築は、①全集落の法人化と「町内会」(コミュニティを基盤とする課題に対して解決に向けて実行する) の設立、②全世帯参加方式によるNPO法人 (NPO雪のふるさと安塚) の設立であった。宮入 (2006) では旧安塚町から広がった新しい住民自治組織の意義がいくつかあげられて

いる。①「これまで旧町村が地域の実情をふまえて独自に追求してきた、住民福祉やまちづくりの継承を目指している」、②「住民自治の育成、とりわけ住民の自治組織と自治能力の育成を志向している」、③「それぞれの地元で持続的に生活・生産基盤が維持できることを目指している」ことなどである。

他方で、次のような鋭い指摘がみられる。「合併後の積極的な地域づくりのために設立されたというより、むしろ、従来の独自事業を失うことに対する、旧町村の行政と住民による不安対策や抵抗の側面が強かったことである。もっとも、それは、既得の便益を失いかねない地域と住民にとっては、やむを得ない選択肢であり、対抗策でもあったとみてよいであろう。しかし、それだけに、この『地域自治組織』づくりが、旧町村の行政（首長）主導型になってしまったことは否めない。新設された NPO 法人は、形の上では NPO であったけれども、それは、特定の目的のために人びとが自らの自由意思で集まった団体では必ずしもなかった。むしろ、行政（首長）がリードして、全世帯に参加を呼びかけて合併前に作った、『半官製』または『半 NGO』の『地域住民組織』といって大過ないであろう。しかし、いまやかつての役場は存在しない。とすれば、今後の課題は、この組織を、真に地域住民の自主的な参加と自治、自立の運営による『住民自治組織』に進化させることであろう」。

佐藤康行（2013）では次のとおり積極的な評価がみられる。「上越市主導で組織された地域協議会よりも、旧安塚町によって組織された NPO のほうが、住民自治の担い手として機能しているのである。NPO は地域内における低下した行政サービスを補完するために設置され、行政を補完する役割を果たしているようにみえる。しかし、上越市安塚地区や浦川原地区、恵那市山岡地区の NPO の活動の中身を検討すると、行政から委託された事業をおこなう一方で、行政に対してものが言えること、さらに NPO と社会運動は親和性を有していることが世界的に指摘されていることなどを踏まえると、NPO が住民自治を促進する

うえで重要な役割を果たす可能性が期待される」。

これに対して、櫻井・加藤（2011）では「全町 NPO という住民自治の組織化については、合併市が制度的に位置づける地域協議会と別組織であることが課題となっている。すなわち事業実施主体と意思決定・協議主体が分離するという事態が生じていることである」とし、その弊害が 2010 年度にスタートした地域活動支援事業を事例にして指摘されている。「NPO 安塚は、集落支援をテーマに自治区内の一団体として応募しているのだが、結果は不採択となっている。」「採否に問題があるのではなく、地域協議会の問題関心と NPO 安塚のそれとに相違があることを強調したい。市行政との関係において、安塚区としての意思決定主体とまちの事業の実施主体とが距離を置いていることになる。」「NPO 安塚の存在意義が問われると同時に、自治区内における意思決定と行動主体との関係のあり方についての整理が安塚固有の課題として求められていると言える。」

（2）地域協議会

最初に、上越市ホームページの地域自治区の取組みに関する資料（以下、市の資料と略称する）から地域協議会の活動状況をみると、「13 区」と「15 区」で顕著な差があり、前者が相対的に活発である。「13 区」は 2005 年 1 月～15 年 2 月で自主的審議事項の数は合計 223 件（2009 年 10 月～15 年 2 月で「15 区」48 件）、第 1 位浦川原区 30 件、第 2 位柿崎区 24 件、第 13 位頸城区 7 件、意見書の場合は合計 119 件（同 22 件）、第 1 位浦川原区 16 件、第 2 位大潟区、中郷区 13 件、第 13 位頸城区 2 件である。自主的審議を経て意見書にまとめられて市長に提出された事項は少なくなく、その 8 割が市政に反映されている。協議会の開催回数は合計 1,524 回（同 732 回）で、平均すれば各区で概ね月 1 回の開催となっており、第 1 位大潟区 138 回、第 2 位柿崎区 132 回、第 13 位三和区 94 回である。なお、市からの諮問数は合計 988 件（同 235 件）で、他市の地域自治区のケースに比して格段に多いが、この点でも「15 区」との差異がみられる。以上の活動状況から、主たる分析対象を浦川原区、

大潟区、三和区とし、地域協議会に限らず地域全般の状況に目を向けることにした。また、先行研究で頻繁に取り上げられる安塚区も加えた。

市の資料から浦川原区地域協議会が自分たちの区を越えて活動していることがわかる。2008年に安塚区、浦川原区、大島区地域協議会委員が情報交換を中心とする交流会を開催した。交流会では、地域自治区制度についての勉強会や、各区の協議会の活動報告、中山間地域の集落での高齢者のくらしなど3区に共通の課題に関して意見交換が行われた。こうした動きは大潟区ほか頸北4区でも追従する形でみられる。浦川原区地域協議会は住民組織、町内会長連絡協議会、総合事務所との連携にも積極的である。2009年に「自治フォーラムうらがわら」と銘打って4者の連携によるフォーラムを開催した。フォーラムでは、各団体が活動状況や課題、役割への思い、他の団体との連携などについて発表し、意見交換も行った。その後、それら4者に下保倉地域づくり協議会や末広地区協議会などが加わり、『『新しい公共』の担い手として住民組織の協働・連携を考える会』が発足し、協議を重ね、2013年からNPO法人夢あふれるまち浦川原の抜本改革に着手し、それぞれがサポートすることにしている¹⁵⁾。また、地域協議会は区内のコミュニティ活動の単位となっている4つの地区で、住民が傍聴できる出張地域協議会を実施しており、会議終了後に住民との懇談会を開催している。

市の資料では2012年の地域協議会委員公募結果(28区)の検証を行っているが、前回の273人(定数416)を32人(13区+4人、15区+28人)上回る応募があったとしたうえで、増加要素として、次の3点があげられている。①地域活動支援事業等により協議会の活動を充実させ、やりがいを高めた。②実績の積み重ねにより、存在感や期待感を高めた。③積極的な公募のPRや候補者の掘り起こしが奏功している。これに対して、定数を超えず、選任投票が行われなかった要素として、次の4点があげられている。①若年層・女性の届出者が少ない、②任期の長期化および委員の高齢化により、再度の応募を控えた、③人口減

少や高齢化に伴い、まちづくりの担い手が減少傾向にある、④選挙(選任投票)が高いハードルとして受け止められた。なお、筆者の現地調査にもとづけば、旧町村等での議員経験者が減っていることもあげられる。

地域活動支援事業(2010年度～)について言及しておく。その目的は、地域の課題解決や活力向上に向け、14年度で総額1.8億円(13年度までは2.0億円)¹⁶⁾の地域活動資金を28の地域自治区に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進することである。採択事業をみると、文化・スポーツ振興、まちづくりの推進、環境保全・景観形成の順が多い。各自治区への資金配分については、地域課題の解決のための基礎的財源として450万円を配分するとともに、地域の活力向上に向け、区の人口割合に応じた額を配分する。2014年度の配分は13区で最少の大島区500万円から最多の柿崎区730万円までとなっている。実施方法については「団体等」が主体的に取組む事業に対し、市が補助金を交付することになっており、「団体等」とは5人以上で構成する法人・団体(営利法人等を除く)である。

各団体等に対する補助金額は地域自治区ごとの配分額の範囲内で区ごとに定めるが、各地域協議会は採択方針の決定から、提案事業の審査、採択事業の決定、実施結果の公表や成果発表会の開催等まで手掛ける。補助金額の上限・下限、補助率の設定も区ごとの判断である。提案事業の審査は原則公開であるために、傍聴者もあり、区によっては増えている。例えば、安塚区は配分額が2014年度に530万円(13年度590万円)であり、提案件数9(同8)に対して採択件数8(同8)、浦川原区は配分額が550万円(同610万円)で、順に7件(同6)、7件(同6)となっている。頸城区では21件、15件で13区のうち最多となっているが、年度によって件数は変動する。なお、現在、事業選定の結果、残額が出た場合は区単位で繰り越すことができない。

現市長の1期目就任(2009年)後に浮上してきた「地域を元気にするために必要な提案事業」にも言及しておきたい。これは、地域協議会の自

主的審議の場に「地域住民や町内会、各種活動団体など、地域自治区内の様々な地域活動の担い手」が参加し、当該の区で必要とされる事業や取組について検討し、そうして得られた結論を、提案事業として市長に提案するという制度である。提案にあたっては、「地域の主体的な取組、地域と市が協働で取り組む事業、市が行う事業など、事業や取組の内容に応じて最適な実施主体を検討する」ことになっている¹⁷⁾。ただし、市当局の解釈から言えば、提案それ自体は、「市が行う事業のみに限定している」ようであるが、協議プロセスにおいては「市役所が連携し、担当課の目で事業の妥当性や実現の可能性を担保しようとするものである」。

このような「提案事業」の仕組みが軌道にのれば、地域自治区の住民や団体が、地域協議会での議論をつうじて、必要とされる公共サービス、その担い手、財源などについて意思決定していくことになるが¹⁸⁾、地域協議会は公共サービスの編成の場としての働き、すなわち「協働」の調整役としての役割も期待されることになる¹⁹⁾。しかし、実際、そのための体制はほとんど整備されておらず、さらに時間を要すると思われる。後述の地域事業費撤廃の補償策として提起されたことも関係しているかもしれない。市ホームページでは一切掲載されていないために、現地でいくつかの地域協議会にヒアリングすると、例えば、大潟区は市民、各種団体との意見交換・集約から、部会の立ち上げ、検討・協議、部会間での調整などを想定し、動き始めたものの、ほとんど前進していない。そうしたなか、2015年3月に頸城区のケースが初めて実現した（上越タイムス 15年3月28日付）。頸城区地域協議会が住民、各種団体の協力を得ながら主導して頸城区観光協会が2015年3月に設立されたが、「提案事業」を活用し、業務に必要な費用への補助を要望したところ、市予算で288万円が計上された。

市の資料では地域協議会の運営に係る予算として、2014年度当初で1,348万円が計上されており、その内訳は①地域協議会の開催699万円、②委員研修の実施310万円、③地域協議会だよりの

発行270万円、④地域協議会の検証（市地域協議会検証会議用）69万円である。地域協議会が自らの裁量をもって執行できるような財源は付与されていない。

筆者は大潟区（人口9,802人）を訪問し、地域協議会の会長と副会長にインタビューした。前者は旧町で議員を経験し、2期連続（8年間）の会長であり、後者は町内会長連絡協議会の会長を兼務している。地域協議会の委員は18人（＝定数）であるが、ほぼ全員が自ら手を挙げており、「肩書」を聞くと比較的バラエティに富んでいる。3期連続の委員は4人である。その1人がまちづくり大潟の会長である。協議会長等いわく、活動にあたって常に区内の各種団体との連携を考え、実践している。「大潟区ネットワークづくり会議」は情報・意見等の交換の場であるが、今や地域協議会に加えてまちづくり大潟、町内会長連絡協議会、大潟商工会など7団体の構成メンバーとなり、会議の開催は2009年6月から通算20回に達する（15年3月現在）。また、柿崎、吉川、頸城の各区と情報交換や研修等を行う頸北地区ネットワークも2014年から動き出した。東京在住の大潟区出身者の会「東京大潟会」の総会には毎年、町内会長連絡協議会やまちづくり大潟などのメンバーとともに私費で参加している。こうしたコメントの裏返しとして、とくに町内会との関係には多大なエネルギーを費やしているようである。また、地域協議会委員がいない町内会については協議会が地域の状況を把握することが難しいということであった。

地域協議会が地域活動支援事業の審査等を担っていることについては、非常に高く評価している。これは①地域活性化への貢献を実感でき、実際、地域の活動も活発化している、②委員のやりがいが高める結果となり、同時に地域の実状を詳細に把握できるといった理由による。そこでは協議会内の部会独自の勉強会も役に立っている。今後の課題については、初期に比べると協議会から市へ意見等を出せばリスポンスは早く、また、市は後述の地域総合事務所の産業・建設グループの集約をはじめ様々な点で誠実に対応していること

を踏まえ、地域の一体化が強調されたうえで、自分たちがそれをリードし、自助、共助の精神を醸成していくことがあげられた。そうすると、市も権限の拡充に積極的になるだろうし、上越市の都市内分権、住民自治強化は10年、20年経てば定着、充実してくるだろうというコメントは印象的であった。なお、上越市(2007)から読み取れば、旧大潟町は旧頸城村とともに市町村合併を巡って地域で賛成と反対が拮抗したと言えるが、このことが合併後の地域協議会の運営に大きな影響を与えているかどうかは解明できなかった。

次に、三和区(人口5,893人)の地域協議会である。副会長にインタビューした。副会長は旧三和村議を2期つとめたが、地域協議会委員は3期連続であり、これは三和区では唯一である。16人(=定数)の委員をみると、町内会長の兼務が1/3を占める。また、三和振興会(NPO法人)の理事が1/3強おり、会長がその常務理事(事務局長)であるために、両者の使い分けが不明瞭ではないかと思っている委員は少なくないという。地域の各種団体との関係については、ようやく2014年に入って全委員の参加の形で町内会長連絡協議会との意見交換会(3地区(三和村時代の旧村単位)での開催ほか)を実施していくことになり、まず地域の問題、課題を洗い出し、共有していくことにしている。

三和区の地域協議会も地域活動支援事業を高く評価している。地域の実状を詳細に把握できるし、地域でも自立(自律)意識が着実に高まっているそうである。ただし、委員の多くが町内会長を兼務している割にはさほど提案する状況にないという(提案件数それ自体は3ヶ年平均で見ると、13区のなかで必ずしも少ないわけではない)。委員の協議会運営や議論の仕方などに対するスタンスは温度差が大きい、別に本業がある委員は住民ニーズを吸い上げることは容易でなく、また、会議が昼間の開催が多いために、なかなか参加できないという初歩的な点でハードルがあるという。副会長も有業者であるが、個人的には責任や心身の負担から、協議会の権限、機能を今以上に増やして欲しくないというコメントが印

象的であった。

なお、地域協議会の会議録をみると、2014年度第6回を典型として、委員間で地域協議会の役割、権限・財源について意見交換する場面がたびたびみられる。それに対する期待(希望)ないし可能性と現実(限界)といったようなぶつかり合いがあり、どのように評価するかは重要なポイントである。

(3) 住民組織

筆者は旧上越市の中心街から車で35～40分の距離にあり、豪雪地帯である安塚区(2015年2月末現在の人口2,688人)を訪問し、NPO法人「NPO雪のふるさと安塚」の代表理事、事務局長にインタビューした。最初に、旧町時代の地域活性化事業が数々の賞を受け、全国的に有名であったことに言及しておく。例えば、「雪の宅配便」、サヨウナラ後楽園球場スノーフェスティバル、「雪だるま財団」設立、「美しい安塚町の景観を守り育てる条例」制定、「自然王国はその村」、上船倉地域の棚田(「日本の棚田百選」)などである。雪のふるさと安塚は合併前の2004年8月に設立され、設立時に行政支援として8,000万円の寄付を受けており、現在に至っても手をつけていない稀なケースである²⁰⁾。雪のふるさと安塚は市内でいわば全町型NPOの先駆けであるが、NPOの選択は、代表理事いわく姉妹町であった旧山岡町(現恵那市)のNPO法人まちづくり山岡(2003年8月法人化)の存在が大きかった、市内のNPO法人くびき野NPOサポートセンターの助言も得たということであった。会員は2014年1月現在、正会員789名、賛助会員154名、企業会員36団体であり、とくに正会員は当初の1,000名超から大幅減となっている。加入率は世帯ベース(旧町内)で約8割である。なお、最初の代表理事は元中学校教諭・町議からの転身、副代表理事は地域協議会委員を3期連続つとめている方であった。

雪のふるさと安塚の会計規模は2013年度で約3,300万円であり、人口規模から言えば大きい。事務局の体制は18名(常勤3名)である。主な事業は灯の回廊・キャンドルロード、福祉有償運

送ボランティア、敬老会、花いっぱい活動、スポーツ大会、地域行事の支援などで、自主事業は12事業である。事業収入の大半は市からの受託事業収入であるが、主なものはコミュニティプラザ受付業務、放課後児童クラブ管理運営業務、市道草刈等業務、敬老会などであり²¹⁾、農水省の中山間地直接支払交付金事務や多面的機能支払交付金事務も担っていることは特徴的である。2015年度から介護保険制度改正に関わって受託事業として「安塚ふれあいサービス」（「介護予防・日常生活支援総合事業」としてのサロン・介護予防教室等）を実施する。なお、地域活動支援事業は近年ではほとんど提案していないし、したがって採択もされていない²²⁾。自前で実施できるのではないと言われるようである。

市当局・総合事務所との関係については、NPOからみれば受託事業が多いので依存心が強いと思われるかもしれないが、人材提供はないし、財政支援もあるわけでない。むしろ、地域のことは自分たちで守るという思いから受けている。行政はあくまでも様々な関係団体の1つ、つまり「ワンオブゼム（one of them）」ということである。「1対1」で懇談の場を持つということもほとんどない。ただし、受託事業には人件費が含まれていることがあるので人材（雇用）確保の点で重要になる。また、代表理事、事務局長はいずれも旧町の職員だったせいか、行政に通じる人材がいて、「対行政」の点で敏感に対応できるとのことであった。町内会との関係については、広報誌（「NPO 雪のふるさと安塚」だより）を配布してもらったり、また、種や苗の提供を通して地域で植栽事業を実施してもらったりしている。地域活動支援のために事業費助成事業（1事業につき10万円限度）を実施している点に着目すれば、雪のふるさと安塚が中間支援組織のような存在であると言える（2014年度の助成実績4団体）。最後に、合併に対する評価をお聞きしたが、観光を推進している安塚区にとっては旧上越市民との交流が増え、メリットの方が断然多く、防災（災害対応）の点でもきめ細かくなっており、積極的に評価できるということであった。

筆者は浦川原区（人口3,592人）を訪問し、NPO法人「夢あふれるまち浦川原」の元理事長・現霧ヶ岳温泉ゆあみ支配人、事務局長（いずれも元旧村職員）にインタビューした。夢あふれるまち浦川原は2004年12月に設立され、設立時に行政支援として2,000万円を寄付してもらったが、現在、それはほとんど残っていない。雪のふるさと安塚と異なる点はいくつかあるが、例えば、自治会・町内会を母体としたNPOでなく、どちらかと言えば、住民主導である。これは町内会や地域の団体の活動をNPOが吸い上げ、なくしてしまわないことによる。会員確保については強制的な取り組みとしていない。当初の加入率は世帯ベースで64%であるが、やむを得ない。会費も町内会長経由で集めていなかった。受託事業は自分たちで確実にできるものだけを引き受けることにし、その量は安塚ほどではない。

年間の会計規模は5千万円程度である。自主事業のなかで特徴的なのは東京都葛飾区柴又地区との小学校（小学生）を中心とする交流事業である。これは戦時中に柴又からの学童集団疎開者が多かったことが縁である。市からの主な受託事業（2013年度）はコミュニティプラザ時間外受付業務、駅舎等清掃管理業務、敬老会などである。組織運営にとって最大の悩みは活動資金の捻出であるが、それに関わって地域協議会からの依頼もあり、2011年から区内のゆあみの運営を受託し、それまでの市直営の下での危機的な経営を何とか改善し、NPO運営そのものの安定にもつなげようと奮闘している。正確に言えば、ゆあみの1階にレストランがあるが、それはテナントの形で自主事業として運営している。ただし、それでも資金繰りには苦労しており、2014年度に惣菜事業を手掛けて、配達するといったさらなる工夫を試みているようである。

地域活動支援事業は、NPO運営の柱となる「おたっしゅクラブ」（の発足）とセットである「高齢者生活サポート」と「ゆあみ再生事業」の展開によって欠かせない存在としたうえで、とくに2010年度からいくつか提案している。「おたっしゅクラブ」とは高齢者が会員となり、年会費

1,000 円を払うことで、ゆあみへの無料送迎サービスをはじめ様々なサービスを受けることができる。ただし、サービスごとの自己負担もある。ゆあみ再生事業にも位置づけられるが、心身ともに健康で健やかな老後を願う高齢者の生活をサポートするため、温泉施設を活用して、健康チェック、健康相談、老人の生活相談などを実施する（上越タイムス 2010 年 8 月 3 日付など）。移送サービスも行っており、移動手段のない高齢者を、ジャンボタクシーなどを活用して自宅玄関と医療機関、スーパーや大型店を結び送迎する。また、ゆあみで食堂の営業を再開し、高齢者世帯への昼食、夕食の宅配と買い物代行など各種サービスを実施する。地域活動支援事業は 2013 年度に「高齢者医療機関等送迎サービス事業」（100 万円）が、14 年度に「惣菜・高齢者夕食宅配事業」（200 万円）が採択されている。後者の事業は、ゆあみで自らが運営するテナント食堂の収益基盤を強化することで自らの運営を健全化し、ひいてはゆあみの利用促進に貢献することを目的とする。

今後の課題は、2015 年度から、「おたっしゃクラブ」の実績を背景に、介護保険制度改正に関わって「地域支え合い事業」を担うことになっており、準備を進めていくことである。また、1992 年にオープンしたゆあみ（施設）の老朽化が目立ってきたために、それを所有する市は少なくとも温泉施設としては継続できず、2017 年 3 月をもって休止する方針を発表しており、地域としても最大の岐路に立たされる可能性が高い。

NPO の安定的な運営もあげられる。事務局長いわく、組織形態を NPO にした経緯について地域で十分に議論したうえで決定したわけでないということであったが、全住民を会員として加入対象にしているものの、実際は個人ベースで加入率は 44%にとどまったために、その活動が広く認知されていない、したがって、役員のための NPO という批判的な声もある。2011 年度に会員の加入率は個人ベースで 31%まで低下している。また、地域協議会、町内会長連絡協議会、総合事務所との連携の成果として、2010 年設立の「浦川原区地域づくり振興会議」があげられ、「住

民のより良い生活創造と浦川原区の振興発展を図ること」を目的とするが、それとの違いが分かりづらいという指摘もあった。これに対して理事長いわく、旧村全体を活動対象にし、住民総参加で地域課題に取り組むという理念とのギャップが大きくなっており、NPO のサービス享受する非会員が増大している状況である。また、事務局長は地域で 22 の肩書（役職）を持っているなかで、NPO を切り盛りしているが、こうした自己犠牲を理解する住民は少なく、多くは無関心であり、いずれわずかな頼りになる人材もいなくなると鋭く指摘する。

こうした状況のなかで、設立当初は理事が 36 人いたが、多すぎて組織を柔軟に動かせないことから減らしていき、現在は 8 人（4 つの旧小学校区から 2 人ずつ選出）となっている。かつて理事長が地域協議会の会長を兼任していた時があったが、両方の立場を使い分けるのは難しく、理事長に専念してもらったこともあった。また、数年前まで NPO と町内会の役割分担がはっきりしておらず、両者の関わりも乏しかったが、2013 年 8 月に町内会長連絡協議会が NPO をしっかり支えていくという取り決めに交わした。例えば、町内会を基盤に NPO に対する理解、協力のための啓発に努めていく。NPO 会員の会費の徴収を町内会（長）で行う。また、連絡協議会から評議員（NPO の理事会、理事長を支え、支援する体制）としての理事を選出してもらい、責任ある役割を果たしてもらう。これまで以上に地域（住民）としっかり向き合い、見える化を図っていくという事務局長の言葉が印象的であった。

既述のとおり、浦川原区地域協議会の活動上の工夫は特筆に値するが、それとの関係をお聞きすると、必ずしも積極的に評価しているわけではない。住民ニーズをいかに市に届け、アクションを起こしてもらうかという点では、地域協議会を通すとスピード感がないということであった。雪のふるさと安塚と同様に、地域協議会と一体的であるわけではない。これに対して浦川原区出身の市議が 2 人いるために²³⁾、議員経由であれば、その点を克服でき、担当課レベルではなく市長に声

を届けることもできるという。総合事務所の権限、機能については弱いということであった。何よりも所長の権限がないに等しい。それでも地域の社会的な課題を重視し、それに取組むための体制づくりの点で、ゆあみのあり方についてはしっかり向き合っていて欲しい思いもあり、2014年12月に所長、議員、地域協議会委員、NPO役員で懇談会を開催し、腹を割って話したこともあって、所長の対応にも変化がみられるという。

雪のふるさと安塚や夢あふれるまち浦川原を分析すると、宮入（2006）における以下の記述が頭をよぎる。「住民自治組織は、制度の枠組み自体は外部から作られたとしても、その内容は簡単にできるものではないことである。これまでの、独自のまちづくりの実績や人材の豊かさなどが、住民自治組織の活動の『質』と『量』を規定するからに他ならない。旧安塚町をはじめ、いくつかの合併町村は、まちづくりの先行自治体として知られていた。しかし、そうした自治体でさえ、住民が自覚的、先駆的にまちづくりをリードしてきたというより、むしろ町村長を中心に、行政が先導してまちづくりが実行されるケースが圧倒的に多かった。もちろん、こうしたケースであっても、地域の自治会や住民組織が何らかのまちづくりの実践体験を持っている場合には、その経験と実績の積み重ねが、将来の自覚的な住民参加の地域自治を発展させる人材供給や政策形成の芽を育む可能性はある。これに対して、これまで独自のまちづくりの経験に乏しい地域では、地域に人材や、技術も、ノウハウも育っていない。こうした地域では、合併を契機に、急に地域住民組織を形だけつくっても、実際の中身が伴わず、結局行政の下請け組織に堕する危険性は高まる。」

だからこそ、夢あふれるまち浦川原はそうならないために、格闘を続けているのであろう。そこからみえる活動は、むしろ長期的、総合的な視点や行政とは異なる視点をしっかり持ち、自治意識の醸成のために、住民・団体に徹底して向き合うとともに、少しずつ協働システムを構築、展開している姿である。仮に、この点で雪のふるさと安塚と異にするのであれば、住民自治組織に対する別の、あるいは

新たな評価となるのではないだろうか。

（4）総合事務所

総合事務所の業務内容はいわゆる「窓口業務」、担当する区域内の行政サービスに関する事務、地域協議会に関する事務などである。予算要求権は本庁の所管課にあり、総合事務所にはない。予算編成の実務では各区の総合事務所の要求をもとに、本庁の所管課が取りまとめている状況である。総合事務所長はおおよそ分掌事務の執行責任者の立場にとどまっている。所長の権限で執行できる予算額は130万円とわずかな水準であり、何らかの事業を大々的に実施するというよりも、緊急的、管理的な経費（例えば修繕費）であると言える。他方、所長は「ゆるやかな拘束力」を持つ地域協議会の意見を尊重し、事務を処理していかなければならず、所長のスタンスや役割が地域における「協働」の実質化に大きな影響を与える。なお、町内会レベルでみると、総合事務所によっては予算計上に関わる要望を行う公式の場が1回以上設定されている。そのような場を設けていない浦川原区では地域協議会をはじめ様々な場に出てくる要望を受け付けており、年に1、2回、4つの旧小学校区で夜間に開催され、総合事務所職員が出向く「出張なんでも懇談会」（住民誰でも参加可能）も含まれる。

市の資料をみると、総合事務所の組織の集約・再編が真っ先に目に入った。合併当初は総務・地域振興グループ（以下、グループをGと略称する）、産業・建設G、市民生活・福祉G、教育・文化Gで構成されていたが、2014年4月を境に産業・建設Gを中心に集約・再編が行われた（13年度を試行期間とした）²⁴⁾。産業・建設G業務集約先の総合事務所となった浦川原区、柿崎区、板倉区、木田庁舎（＝本庁）は、従前どおり総務・地域振興G長を専任で配置したのに対して、それ以外の総合事務所は、所長に次ぐポストの次長（各総合事務所）が総務・地域振興G長を兼務し、その関わりで職員1人減（1人減×10区）とし、総務・地域振興G内に産業建設業務窓口班が設置された。産業・建設G業務集約先の総合事務

所は木田庁舎を除き産業Gと建設Gの配置とし、土木技師1人が増員（1人増×3区）された。それ以外の総合事務所の産業建設G関係窓口業務に携わる職員数（3人）は増減なしである。総務・地域振興G長が担任していた教育・文化G長の業務は、市民生活・福祉G長が併任し行うことになった（頸城区を除く）。

2014年4月から13総合事務所の職員数は374人から364人（市全体1,967人）へと10人減となった。合併直後の職員数は旧町村時代に比して1/2～1/3となっていたが、それほど減少程度でないにしても減り続けている実状がある。勤務区の出身である、あるいは勤務区に居住している職員の割合は26.6%である（97人）。ある総合事務所の職員いわく、住民から「地元の職員が本当に少なくなって、馴染みが薄くなった、話しにくくなった」といったような声をよく聞くということであったが、上記の数値はその一端を物語っているであろう。また、短ければ1年で異動もあるために、地域住民に対して親身になって接しているのか、職員間で業務の引き継ぎはできているのかという疑問も生じる。

「地域枠」撤廃問題にも言及しておきたい。合併前の14市町村がそれぞれの総合計画に搭載していた普通建設事業は、標準財政規模、人口、市町村税収額をもとに算出された「地域事業費（枠）」の配分という形で、新市建設計画に引き継がれた。しかし、2010年秋から冬の時期に、市当局は旧市町村ごとに割り振られていた地域事業費の配分枠を撤廃し、全市的な視点で事業の優先度を洗い直す方針を打ち出した。そして、新市建設の根幹となる事業のみが選定され、少ない事業が改善・廃止対象となった²⁵⁾。背景には旧上越市の事業が一般財源と市債の「パイ（充当可能額）」を食いつぶしていき、旧町村が割を食ったことがあると言われる²⁶⁾。こうした点については、2011年11月に「13区」の全ての地域協議会に諮問され、最終的には全地域協議会が諮問内容を認める答申を出した。山崎・宗野（2013）では『「13区」においては地域事業費の進捗の確認が地域協議会の重要な役割と理解されてきたのであり、こ

の制度の見直しが落胆につながったことは否定できない」と評価されている（p.37）。

筆者は安塚区総合事務所を訪問し、総務・地域振興Gの地域振興班長にインタビューすることができた。総合事務所の存在意義について、28集落（＝28自治会（いくつかの自治会が集まって1つの町内会を形成））のいずれもが超高齢社会であるが、高齢者がくらしにおいて行政サービスを求める局面が増大しており、身近な存在として向き合わなければならないということであった。これに対して、地域の問題、要望については自治会長が総合事務所に来られることが最も多いようである。地域自治区・地域協議会や地域活動支援事業の認知・理解の程度は少しずつであるが上がっていると認識されている。雪のふるさと安塚が市から少なくない数の事業を委託されている点に着目し、市としてこの事業は雪のふるさと安塚に、あの事業は別の組織に、といったように何らかの方針にしたがって割り振って、選考しているのかと質問したところ、方針はないということである。例えば、中山間地直接支払交付金事務や「安塚ふれあいサービス」については地域の方の手に負えず、雪のふるさと安塚以外に受け手がないのでお願いしている形になっている。結果的にその存在は大きく、他の地域に比して際立っているようである。

なお、市の資料では地域振興事業という地域振興基金の利子（約7,800万円）を活用する事業があげられており、「合併後も引き続き実施している13区の地域振興に係るソフト事業を『〇〇区地域振興事業』として予算計上。また、所管課の自治・地域振興課から各区総合事務所へ一括配当し、予算執行の柔軟性を確保」と説明されているが、どういう事業か問うたところ、聞いたことがないということであった²⁷⁾。また、「地域を元気にするために必要な提案事業」についても同様であったが、断言できないにしても、それらがどれほど浸透していないかを示唆する瞬間であった。

(5) 小括

本節では「平成の大合併」を検証、評価するための基礎調査として、上越市の地域自治区・地域

協議会（地域自治組織）、とくに旧 13 町村である「13 区」に焦点を当て、先行研究や現地調査を踏まえうえて主体間関係の視点からその実態を明らかにした。ここでは上越市の合併それ自体を詳細に分析することを目的にしているわけでないが、以下にいくつか検討課題を提起しておきたい。

地域協議会委員の公募公選制を典型としていくつかの点は、肯定的（積極的）に評価する側に立てば地域自治区の到達点ということになろう。そして、制度の範囲内でも地域の実状に合わせて独自色を出すことができ、今なお、いわば進化途上にある一方で、他の（合併）自治体は一部だけを採用するだけでは上越市のようにならないことは間違いない。これに対して、否定的（消極的）に評価する側に立てば、反面教師とすべきケースに祭り上げられることになる。地域協議会の委員が積極的に評価する地域活動支援事業であっても、それは地域協議会がなくても実施することができないかということになろう。いずれの評価にせよ、本論のある意味で独自性である主体間関係の分析が丁寧に行われる必要がある。

先行研究では地域自治区の課題がかなり提起されているが、おおよそ出尽くしたのではないだろうか。なかでも「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」（2007）において準公選制を導入したことにより、「実行よりも決定に重きを置いた制度となっていること、地域自治区が旧町村の単位で設置されていること等を踏まえると、制度が本来意図している『意見調整』、『意思形成』、『協働』、『実働負担』といった役割を全て地域協議会に求めることは、現実的ではない状況にある」と分析されている。

石平（2010）では「地域協議会の役割を『意見調整』『意思形成』『協働』までだと考えれば、地域協議会が持つ『意見調整』や『意見形成』という意思決定機能、あるいは『提案』や『情報提供』という実行支援機能、実行に伴っての必要に応じたの市政への意見具申機能という 3 つの機能行使することで、いわば役割分担として、十分『協働の活動の要』の役割を果たせると言えるのではないだろうか」と述べられている（p. 167）。

こうした点を踏まえると、「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」（2007）における「地域自治区の単位とコミュニティ活動の単位をどのように整理していくかについては、『統治性』を残すことをベースに考えていくか、『コミュニティ』の構築をベースに考えていくかによって、検討の方向性が変わってくる」というメッセージは非常に重要な意味を持つことになる。このことにとって、行政サービスの縮小や公の施設の集約・再編、コミュニティ（集落）の形骸化が進む一方で、NPO のような非営利組織（任意の組織を含む）が増大するなかで、地域協議会の権限・財源や協働の仕組みをどのように考えるかは重要なポイントになろう。

地域自治区という制度の目的（理念）、制度の設計、制度の運用という理論的アプローチを想定すれば、上越市では制度それ自体があまり知られていないこともあって、市町村合併から 10 年を経過した現在、いわゆる現場においては試行錯誤が続いているのではないだろうか。逆に、10 年も経過すれば、「試行錯誤」と呼べないのであれば、制度の廃止を検討した方が良いということになりかねない。そもそも制度という器にとって旧町村という空間が実質を備えており、セットになるであろうか。むしろ、多くの住民にとって町内会あるいは小学校区（あるいは旧町村時代の旧町村）がくらしの空間として実質的に認識されていないのか。だとすれば、制度はいわば「形式的な」器にすぎないことになる。逆に、制度の定着には長期を要するものであると説得できるだけの根拠を並べられるであろうか。

これに対して、制度を継続し、様々な努力や工夫により、地域協議会、総合事務所、住民自治組織のような新しい存在をはじめ多くの「菌車」が噛み合うようになったとしても、13 区の非常に厳しい経済・社会状況を直視すれば、それを好転させるための必須条件になるか否かは未知数の側面が小さくないかもしれない。そもそも、そうなるまで時間を費やしてでも制度の範囲内で取組む余裕が地域に残されているのかも問わざるを得なくなっているのではないか。全国をみれば、法

にもとづかない地域自治組織も少なくなく、それに移行することが不名誉なことではないと考えれば、何も制度にしがみついてもないかもしれない。むしろ、しがみついているのは地域（住民）の代表機関である首長（市当局）や議会であるのかもしれない。

【注】

- 1) 柴田 (2009)、柴田 (2015)。
- 2) 日本都市センター <http://www.toshi.or.jp/gappei/index.shtml> (2008年1月12日閲覧)。1998年12月～2006年3月に合併して誕生した421市に対するアンケートである。
- 3) 埼玉県 (2011) における県政サポーターアンケートは「県政サポーター制度」にもとづき、インターネットを活用した県の広聴事業の1つである。16歳以上であれば誰でも登録ができ、「サポーターアンケート」と「サポーターの提言」の2つの方法で意見や提案をすることができる。県政サポーターアンケートでは「あなたは、現在お住まいの市町村が合併してよかったと思いますか?」という問いに対して、「(どちらかといえば) よかった」41.6%、「(どちらかといえば) よくなかった」28.2%、「どちらともいえない」30.3%という回答である。その「どちらともいえない」30.3%に加えて、市町村合併の効果に関する問いに対して「わからない」が35.8%に及んだことから、「本県の市町村合併は一定の成果を上げつつも、住民にとって、その効果が十分に認識されるには至っていない状況が伺える」と記されている。
- 4) いわゆる合併関連三法（「地方自治法の一部を改正する法律」ほか）の立法過程は石平 (2010) でうまく整理されている。
- 5) 「昭和の大合併」に際して周辺部が寂れるという批判が強かったこともあり、周辺地域の活性化も期待して、新自治体建設計画が計画通りに進んでいるかどうかを監視するために、地域審議会が1999年の市町村合併特例法改正に盛り込まれた。その後、合併後の旧市町村の自律化や活性化を促進させるための制度として、2004年の合併特例法改正では、地域自治区と合併特例区が定められ、さらには同年の地方自治法改正によって一般制度として地域自治区も設けられた。こうした法改正が、市町村合併促進の追い風となっていた。なお、地域審議会の設置状況を合併方式でみると、新設と編入で2:1の比率である。これに対して地域自治区（地方自治法、合併特例法等に基づくもの）は大半が新設である。
- 6) 後藤・安田記念東京都市研究所 (2013) では「マンパワーの縮減は、合併のメリットとされた専門職員の維持を困難にするだけでなく、合併のデメリットを緩和すると称して置かれた『総合支所』などの出先機関を次々と縮減する結果に陥らせた。この結果、狭域自治の担い手として期待を集めた地域自治組織は、その執行機関を失うことになった。手足を挽がれた地域自治組織は、公選などの正統性を有する機構でもなく、既存の自治的組織の構成員が兼任する形が多く見られた。この結果、既存の自治的組織と機能的に差別化をはかることができなかった。ただし、公選職の正統性を得ることが、この隘路を突破すると言い難いことは、上越市における地域自治組織準公選の帰結に示されている。地域住民は組織目的が単純、明確で、かつ切迫している時に公共空間に参加するとすれば、地域自治組織の枠組みは、公共空間の活性化に失敗したと結論づけざるを得ない」と述べられている (pp. 188～189)。
- 7) 後藤・安田記念東京都市研究所 (2013) p. 185。
- 8) 中川 (2011) では「近隣政府」とは、「地域社会全体のコンセンサスを基にして、地域の意思決定、事業実行の主体となる組織をいう。したがってその設置根拠は、自治立法としての自治体条例によるべきである」と説明されている (p. 52)。
- 9) 上越市の地域自治区の取組みに関する資料（市ホームページ）では、地域自治区の設置の背景について13区（旧町村）は地域住民の不安の解消、15区（旧市）は住民自治の充実、その目的は自主自立のまちづくりの推進、市政に地域の声を届けることとする。13区は2008年4月に先行して一般制度の地域自治区に移行しているが、15区における設置延期は地域住民（町内会等）が消極的になり、主として手続面で配慮されたことによる。そして、15区における2009年の地域協議会委員の公募では応募者ゼロが3区発生した。15区は八千浦区、保倉区、直江津区、有田区、北諏訪区、諏訪区、春日区、新道区、高田区、津有区、和田区、三郷区、高土区、金谷区、谷浜・桑取区である。なお、都市内分権の立法過程については石平 (2010) を参照していただきたい。
- 10) 上越市の地域自治区の取組みに関する資料では市民アンケートにもとづく地域自治区の認知度が示されているが、2014年の調査結果では地域自治区制度を「知っている」市民の割合は21.0%で、2010年調査から14.9ポイント減少している。とくに女性や若年層で認知度が低い結果である。また、期待度については「期待している」26.3%に対して「どちらともいえない」40.5%で、「期待度の低迷は、認知度不足によるところが大きい」と総括されている。
- 11) 時系列で示せば、「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」（委員・辻山幸宣（財団法人地方自治総合研究所長）、名和田是彦（法政大学教授）、宗野隆俊（滋賀大学助教授）ほか2名）による「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」（2007年1月）、「上越市地域協議会検証会議」（座長・山崎仁朗（岐阜大学准教授）、副座長・宗野隆俊（滋賀大学准教授）ほか2名）による「上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書（中間

報告)」(2014年5月)、同(座長・山崎仁朗(岐阜大学教授)、副座長・宗野隆俊(滋賀大学教授)ほか2名)「上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書」(2015年1月)である。

- 12) 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会(2007)は地域協議会委員の選任方法について次のとおり述べている。「現在の地域協議会の『ゆるやかな拘束力』を維持していくためには、委員選任にあたっての『準公選制』は継続すべきである。この制度は、民主主義を身近なコミュニティレベルに取り入れながら、新しい自治の仕組みを確立していくための生命線である。委員報酬を『無報酬』としたことと相まって、自らの代表を選び、選ばれた人が地域のために尽くすという“選挙”の原点となる動きができており、これらを確保していくために、今後も継続していくべきである」。石平(2010)でも準公選制の意義が列挙されている。なお、委員には会議への出席に対する費用弁償(交通費)が1回当たり1,200円支払われている。
- 13) 石平(2010)では上越市の都市内分権の総合的な評価として、以下のことが述べられている。「『民主的正統性の確保』によって地域協議会の活動が活発になり、地域意思の市政への反映や地域力の維持向上に寄与しているというモデル的事例として各方面から高い評価を得ているということである」、「『民主的正統性の確保』が自治体内外の社会に与える影響は大きく、国の制度改革の過渡期における唯一の先進的で壮大な実験という性格も帯びながら、いわば都市内分権の将来への展望を与える光明として全国に正の影響力を発揮しているということが言える」(p.194)。
- 14) 新潟日報2008年2月1日付では地域協議会委員へのアンケート結果として、報酬の必要性について「必要」が46%、「不必要」が51%であったことが報じられている。これに対して牧田(2013)におけるアンケートでは13区は無償に賛成53%、15区では65%に及ぶ。
- 15) 山崎・宗野(2013)では地域協議会、町内会長連絡協議会、夢あふれるまち浦川原、総合事務所が2009年11月に「浦川原の連携を考える会」を開催し、その後、地域づくり戦略会議(仮称)や町内会長連絡協議会の場でほぼ毎月1回、集まり、連絡調整の場とNPOの財源問題について協議したようである。そして、2010年6月に「浦川原地域づくり振興会議」が組織化され、毎年4月に定例会議が開催され、臨時会議もあったようであるが、2012年7月の総会で発展的解消という形で解散している(p.135)。
- 16) 配分額の総額が削減されているのは、2013年度まで対象としていた公共施設の整備等を市に要望する「市が行う事業」枠が事業の対象から外されたり、基礎的財源が500万円から450万円に減額されたりしたことによると思われる。上越市地域協議会検証会議(2015)をヒントにすれば、各区の当初募集における採択額が予算額の2億円(全市)を大幅に下回っており、他方で追加募集の採択事業数が増加傾向にあり、とくに「市

がおこなう事業」の採択件数の比率が当初募集よりも高くなっており、配分予算を消化するための提案がなされている可能性が高いことが背景にあると思われる。

- 17) 山崎・宗野(2013)p.40。
- 18) 山崎・宗野(2013)p.40。
- 19) 山崎・宗野(2013)p.222。
- 20) 中郷区の中郷区まちづくり振興会(2005年3月設立)、名立区の名立まちづくり協議会(06年3月設立)の設立時の行政支援はいずれもゼロである。これに対して、最大は雪のふるさと安塚の8,000万円である。正確には新市に引き継がれたのを見届けてからの寄付であると考えられる。
- 21) 石平(2010)では巻末資料として13区の住民組織(雪のふるさと安塚他)の概要一覧が掲載されており、会費や主な事業などからなる。
- 22) 雪のふるさと安塚の収支状況をみると、事業収入が9割以上を占め、そのうちほぼ全てが受託事業であり、支出は受託事業が7割以上を占める。山崎・宗野(2013)では「NPOの理事のなかには、自主事業を増やしたい、あるいは増やすべきだとする意見が設立当初から少なくなかった。しかし、実働を担うのは区内の諸団体であり町内会・自治会である。それゆえ、自主事業を増やすのは容易ではなく、設立から一定の時間を経た現在でも、受託中心の事業となっているのが実情である」(p.113)と述べられている。
- 23) 大潟区出身の市議も2人いるが、三和区出身は1人、安塚区や大島区についてはゼロである(市議の選挙区は2012年から全市で1つ、条例定数は32である)。
- 24) 山崎・宗野(2013)では産業・建設グループ集約の背景を、合併特例措置の段階的な縮小、さらには、それにとどまらない慢性的な独自財源の不安などがあり、この問題に対処するためには定員適正化計画や公の施設の再配置計画など行政改革を推進することとする。このうち「定員適正化計画に基づく効率的な人員配置を進めるもの」として、総合事務所を含む職員数の段階的な縮小がめざされているのである。定員適正化計画では、「2011年度を起点として、2020年度までに市役所全体で職員数を230人削減することをめざし、このうち13の総合事務所の削減分は50人とされる(「上越市定員適正化計画」)」(p.224)。
- 25) 市の資料によれば、地域事業費とは「合併前の各市町村が『地域事業』を選定するに当たって、14市町村ごとに上限として配分した事業費枠」、「合併後10年間で普通建設事業費に充てることが可能であると見込んだ一般財源と市債の範囲内で事業を選定」と説明されている。ただし、地域事業費の見直しについて、「総合計画改定時の財政シミュレーションが合併時と大きくかい離」する場合、「財政の健全な状況を維持するために、早期に必要な対応をとるべきだとの判断の下で」実施と記されている。
- 26) 山崎・宗野(2013)では「旧上越市時代の土地開発公社の負債、北陸新幹線の駅の設置をはじめとする大型

事業のために、合併前上越市のくくりで配分されていた地域事業費の執行率が、『13区』のそれをはるかに超えて突出してしまったのである。さらに合併前上越市の区域の地域事業費は、2012年度の予算編成で、当初の配分枠(約288億円)を超えることが現実となった」と記されている(p.35)。

- 27) 石平(2010)では「現在も、旧町村の13区には、区が行う地域事業のほか、『○○区地域振興事業』という名称で、『夏まつり』など各区の住民自治組織が自主的に行っている事業に補助する制度がある。これには毎年4,500万円程の予算が付けられている」という記述がある(p.155)。なお、同書ではそうした財源と地域活動支援事業の財源を「一緒にして拡充するとともに名目を変え、一括・無条件で交付するという区への『移転財源』へと進化させ、区の自主自律的な地域経営の原資として恒久化する方向性が必要かつ重要だと思える」と課題提起されている(p.155)。

【参考文献】

- 石平春彦(2010)『都市内分権の動態と展望—民主的正統性の視点から—』公人の友社。
- 池田浩(2011)「上越市における地域協議会の実際と可能性」(西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社)。
- 今井照(2003)「市町村合併に伴う選挙区制度設置と自治体内自治組織論」(日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略—市町村合併の先に見えてくるもの—』敬文堂)。
- 今井照(2013)「平成の大合併と地方自治」(日本村落研究学会企画『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会)。
- 岩手県市町村合併推進審議会(2008)「合併市町村における合併効果の検証及び合併協議会設置の勧告のあり方に関する答申」。
- 大森彌(2008)『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学—』第一法規株式会社。
- 岡田知弘(2006)「地域づくりと地域自治組織」(岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社)。
- 熊本県(2008)「合併効果の検証結果について」。
- 栗田但馬(2009)「『平成の大合併』と人口小規模自治体—合併効果の検証に関する問題提起—」(『地域経済学研究』第19号、日本地域経済学会)。
- 栗田但馬(2015)「合併自治体における住民自治の強化とその課題整理—小規模合併自治体と住民自治組織等の関係を中心に—」(『地域経済学研究』第30号、日本地域経済学会)。
- 後藤・安田記念東京都市研究所編(2013)「平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—」。
- 埼玉県(2011)「埼玉県の市町村合併—『平成の大合併』の現状と課題—」。
- 櫻井常矢・加藤哲夫(2011)「地域再生とコミュニティ・ガバナンス」(山田晴義・コミュニティ自立研究会編『地域コミュニティの再生と協働のまちづくり』河北新報出版センター)。
- 佐藤康行(2013)「平成の大合併と農山村の変貌」(日本村落研究学会企画・『検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会)。
- 市町村の合併に関する研究会(2006)「市町村合併による効果について」。
- 市町村の合併に関する研究会(2007)「新しいまちづくりを目指して—合併市町村の取組の実態」。
- 市町村の合併に関する研究会(2008)「『平成の合併』の評価・検証・分析」。
- 上越市ホームページ・地域自治区の仕組み(<http://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/jichi-chiiki/jitiku-sikumi.html>)。
- 上越市各地域協議会会議録・会議資料。
- 上越市財政計画。
- 上越市(2007)「新しい自治体づくりへの挑戦—共生都市上越 合併の記録—」。
- 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会(2007)「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」。
- 上越市地域協議会検証会議(2014)「上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書(中間報告)」。
- 上越市地域協議会検証会議(2015)「上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書」。
- 上越市・地方自治研究機構(2013)「中山間地域の活性化方策に関する調査研究報告書」。
- 総務省(2010)「『平成の合併』について」。
- 道州制と町村に関する研究会(全国町村会)(2008)「『平成の合併』をめぐる実態と評価」。
- 道州制と町村に関する研究会(全国町村会)(2010)「『平成の合併』の終わりと町村のこれから—『道州制と町村に関する研究会』報告書—」。
- 中川幾郎編(2011)『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社。
- 長崎県(2010)「『長崎県合併効果等研究会』報告書」。
- 奈良県(2008)「合併効果と課題」。
- 新潟県(2011)「新潟県『市町村合併の中間評価』—現時点で把握される市町村合併の効果や課題—」。
- 西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい。
- 西村茂・自治体問題研究所編(2011)『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社。
- 牧田実(2013)「地域協議会の担い手は誰か—アンケート調査から—」(山崎仁朗・宗野隆俊編著『地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦—』ナカニシヤ出版)。
- 宮入興一(2006)「『平成の大合併』と地域内分権・自治への模索—上越市における『準公選制』の地域協議会と地域自治組織の再構築の試み—」(愛知大学中部地方産業研究所『年報・中部の経済と社会2005年版』)。
- 山崎仁朗・宗野隆俊編著(2013)『地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦—』ナカニシヤ出版。
- 山崎仁朗編著(2014)『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて—』東信堂。